Poder, Ameaça e Coerência Estratégica Nacional: Estados Unidos, China e Brasil [1]

Brenda de Cassia Silva Gomes[2]
Julio Werle Berwaldt[3]
Leonardo Miglioranza Castagna[4]
Samuel Francisco da Silveira Brum[5]
Taíse Flores Levy[6]
Yuri Bravo Coutinho[7]

Resumo

O presente trabalho busca compreender como o poder e a percepção de ameaças estão relacionados à organização interna e à construção de uma coerência estratégica, apresentando a hipótese de que quanto maior o alcance da percepção de ameaça - tanto em alcance geográfico quanto em percepção material - maior a capacidade de desenvolvimento de meios, mas que nem sempre se vinculam ao desenvolvimento de uma Grande Estratégia coerente. Será realizado um estudo exploratório, abordando o problema a partir do método hipotético-dedutivo, utilizando-se de revisão bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Poder; Percepção de Ameaça; Estratégia; Brasil; China; Estados Unidos.

Introdução

A definição de objetivos nacionais e de uma Grande Estratégia para alcançá-los é prerrogativa de países que almejam uma participação internacional autônoma e os benefícios advindos desta. A Grande Estratégia diz respeito às esferas política, econômica e militar, englobando objetivos políticos de longo prazo, políticas de industrialização e projeção econômica, bem como a capacidade de mobilização nacional e a institucionalização coerente para a capacidade de desenvolvimento de meios adequados à realização dos fins desejados.

O presente esforço busca, portanto, entender como o poder e a percepção de ameaças estão relacionados à organização interna e à coerência estratégica, apresentando a hipótese de que quanto maior o alcance da percepção de ameaça - tanto em alcance geográfico quanto em percepção material - maior a capacidade de desenvolvimento de meios, mas que nem sempre se vinculam ao desenvolvimento de uma Grande Estratégia coerente. Será realizado um

---

[1] Trabalho desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa – GECAP/UFSM e inserido na área temática de Política Externa e Política de Defesa, conforme Edital Nº23/2018 da Divisão de Cooperação do Ministério da Defesa.

[2] Graduanda do quinto semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

[3] Graduando do sétimo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

[4] Graduando do sétimo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

[5] Graduando do sétimo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

[6] Graduanda do quinto semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

[7] Graduando do sétimo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

estudo exploratório, abordando o problema a partir do método hipotético-dedutivo e utilizando-se de revisão bibliográfica e documental.

Tal reflexão justifica-se pela necessidade do incentivo ao debate quanto à definição dos objetivos estratégicos brasileiros e dos meios adequados para a sua garantia, sobretudo frente ao emprego de meios de Defesa para questões securitárias internas e existência de percepções difusas quanto às ameaças ao Estado brasileiro. Também pretende-se incentivar o debate quanto à necessidade de coerência institucional e normatização estratégica de acordo com as pretensões nacionais, garantindo que a capacidade estatal relacione-se adequadamente com as ameaças percebidas, utilizando a força enquanto um instrumento racional da política.

1. Variáveis de análise

1.1 Poder

De acordo com John Mearsheimer (2001, p.55), existem dois tipos de poder: o poder latente e o poder militar. O primeiro diz respeito aos ingredientes socioeconômicos necessários à construção do segundo, baseando-se, sobretudo, na riqueza financeira e populacional de uma nação. Mearsheimer é conhecido por suas posições ofensivas, observando o poder militar enquanto um instrumento de maximização de influência e projeção de poder ao redor do globo. De maneira contrastante, autores como Kenneth Waltz (2012) observam a posse de poder militar enquanto um instrumento de dissuasão, sendo este responsável pelo fornecimento de estabilidade no Sistema Internacional a partir da formação de balanças de poder.

Apesar da existência de interpretações liberais sobre o conceito de poder, que enfatizam aspectos relacionais e cenários de interdependência entre atores (Weber, 1999; Nye 2011; Medeiros, 2011), a mensuração de tais recursos é dificultada pela subjetividade e facilidade de erosão de narrativas de credibilidade. Do mesmo modo, a proclamação quanto à existência de uma “identidade pacifista” enfraquece a valoração quanto à necessidade de um debate apropriado quanto à definição de diretrizes de defesa e da utilização do poder latente descrito acima segundo Mearsheimer enquanto um meio para a realização de objetivos estratégicos apropriados. Ainda sobre a interdependência, Layne (1998, p.15) afirma que, economicamente, esta só ocorre quando os Estados se sentem seguros frente à possibilidade de que os demais Estados transformem os seus ganhos econômicos em vantagens militares.

Mearsheimer apresenta também algumas realidades quanto à manutenção e exercício do poder, afirmando que a porção da riqueza financeira convertida em poder militar varia de caso para caso, bem como a eficiência de tal transformação. Mais importante, as grandes potências adquirem diferentes tipos de forças militares, o que tem implicação para a balança de poder (2011, p.76). O respeito à trindade Clausewitzeana de fins, estratégias e meios é fundamental na preparação estatal para os resultados do exercício do poder no sistema internacional, e a Grande Estratégia delimitada pelos formuladores de políticas deve ser capaz de responder, ao menos minimamente, aos desafios que se apresentam no processo político. Ao passo que os fins englobam os propósitos políticos do comportamento estratégico, os meios - caracterizados pela posse de poder - servem para a securitização dos fins. (GRAY, 2014, p.155)

1.2 Percepção de ameaça

O conceito de percepção de ameaça tem se configurado como um componente central da política internacional e, consequentemente, utilizado na construção de diversas teorias no âmbito das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos. No presente trabalho, busca-se compreender a percepção de ameaça a partir de sua relação com a quantidade de poder agregado de determinado Estado. Conjuntamente, são os elementos que formam a base para o estabelecimento de objetivos e prioridades para construção de uma Grande Estratégia.

Para entender a relação entre percepção de ameaça e estratégia busca-se, inicialmente, desagregar o conceito de percepção de ameaça, analisando individualmente os termos 'ameaça' e 'percepção'. Ameaças têm sido, historicamente, associadas a poder militar, de maneira quase que intercambiável, ou seja, quanto mais poder militar um Estado possui, maior o grau de ameaça que representa aos demais. Entretanto, apesar de o poder militar configurar-se como uma condição necessária para a caracterização/representação de uma ameaça, pode não ser suficiente. Nesse sentido, Stephen Walt (1985) passa a reconhecer a intenção como uma fonte de ameaça que não é necessariamente dependente do poder militar, e como uma variável para a explicação das causas da guerra. Isso se deve justamente à noção de percepção, associada sobretudo ao trabalho de Robert Jervis (1976), que confere atenção às diferenças entre a percepção de ameaça por parte dos tomadores de decisão na política internacional e as intenções sugeridas pela acumulação de capacidades militares. Assim, "Ameaças não falam inequivocamente por si só. O entendimento do significado de ameaças é mediado pela percepção dos atores. Percepção é o processo de compreensão e entendimento do que é processado por meio dos sentidos e experiências" (STEIN, 2013, p. 2).

Além disso, o processo de percepção e construção de ameaças, como entendido neste trabalho, relaciona-se com elementos presentes em três níveis: estrutura, interação e unidade. No nível da estrutura, importa principalmente a polaridade, visto que a distribuição de poder entre as unidades afeta diretamente as visões sobre os padrões interacionais e as percepções de ameaças. Já no nível da interação, destaca-se a polarização, pois, apesar dos constrangimentos impostos pela distribuição de poder, os padrões de alianças e rivalidades tornam-se imperativos para a percepção de ameaças. Por fim, as ameaças percebidas a partir da polaridade e da polarização devem ser internalizadas ao nível da unidade (Estado) e, de alguma forma, legitimadas. Esse processo, então, envolve elites, coesão social e governo (SCHWELLER, 2006).

Em síntese, buscaremos argumentar que a forma como ameaças são percebidas e construídas, e sua relação com a distribuição de poder são centrais para a formulação de uma Estratégia Nacional coerente que, por sua vez, estabelece meios e fins para a atuação internacional e para a utilização dos recursos de poder (sobretudo militares).

1.3 Estratégia e Grande Estratégia

Não há consenso contemporâneo em relação a uma definição do termo "estratégia" ou do termo correlato "grande estratégia" (BIDDLE, 2015, p.1). Muito se deve à expansão da terminologia para outras áreas ao longo das últimas décadas, tornando o termo "estratégia" amplamente aplicável no cotidiano de áreas como marketing, negócios, esportes, políticas públicas, etc. (BRANDS, 2014; FREEDMAN, 2013). A definição de estratégia utilizada para os propósitos deste trabalho tem suas bases na definição clássico do termo utilizada historicamente pelos estudos militares e estratégicos, que possui sua origem linguística no grego "strategía", utilizado na antiguidade em referência às habilidades de um general no campo de batalha, denominado de "strategós" (HEUSER, 2010, p. 4).

A definição de estratégia utilizada ao longo da antiguidade, no entanto, assemelha-se ao entendimento contemporâneo de tática (BIDDLE, 2015). A diferenciação conceitual entre estratégia e tática somente tornaram-se mais claras com Clausewitz (1984, p. 138) ao classificar que a tática refere-se ao "emprego das forças armadas no engajamento" enquanto a estratégia diz respeito à "utilização dos engajamentos para atingir o propósito da guerra". Propósitos definidos essencialmente pela política, visto que a guerra não é um fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar determinados objetivos políticos como manifestado pela máxima clausewitziana "a guerra é meramente a continuação da política por outros meios" (Ibidem, p. 91).

Dessa forma, a estratégia diz respeito a ameaçar ou aplicar a força com um propósito dado pelos fins da política (GRAY, 2006, p.364 *apud* PROENÇA JÚNIOR; DUARTE, 2007, p.44). Por outro lado a grande estratégia, segundo Gaddis (2018, p. 21), corresponde ao alinhamento de aspirações potencialmente ilimitadas com capacidades necessariamente limitadas. Os meios, ou as capacidades, contidas no cálculo da grande estratégia não necessariamente dizem respeito aos meios militares ou ao uso da força. Em umas das obras fundadoras do pensamento moderno em grande estratégia "*The Makers of Modern Strategy",* Edward M. Earle reconhece a crescente necessidade estratégica de se levar em consideração fatores não-militares (econômicos, psicológicos, políticos e tecnológicos) uma vez que a guerra e a sociedade se tornam mais complexas (EARLE, 1948). Para Earle, a grande estratégia é o mais alto tipo de estratégia e não deve ser entendido meramente enquanto um conceito de tempos de guerra, mas como um elemento inerente da política estatal em todos os momentos" (Ibidem, p. viii).

Outro teórico fundador do pensamento moderno em grande estratégia é B. H. Liddell Hart. Considerado um dos mais consagrados entre historiadores e teóricos militares do século XX, Liddell Hart define o conceito de grande estratégia por meio de sua função de "coordenar e direcionar todos os recursos de uma nação, ou de um grupos de nações, para a realização do elemento político da guerra" (LIDDELL HART, 1954, p. 333). Apesar da ênfase de Liddell Hart na grande estratégia enquanto uma estratégia de guerra, o que não ocorre em Earle (1948), Liddell Hart vai além da ideia de combinação de meios para a realização de determinados fins encontrada em Earle (Ibidem, p. viii) ao estabelecer que o propósito essencial da grande estratégia é alcançar um equilíbrio entre meios e fins (LIDDELL HART, 1954, p. 336 *apud* BRANDS, 2014, p. 2). A partir dessa perspectiva, uma grande estratégia deve se preocupar não somente com a combinação de meios para a realização de determinados fins, mas também com a determinação dos fins de acordo com os custos de ação existentes e as capacidades de ação proporcionadas pelos meios.

Para os propósitos deste artigo, a grande estratégia será dividida em duas principais dimensões ou etapas - articulação e implementação - que se estabelecem enquanto uma moldura analítica básica para o estudo e apreciação da grande estratégia. Segundo Martel (2015, p. 24), a articulação de uma grande estratégia deve levar em conta e satisfazer três requisitos principais: i) a grande estratégia deve definir e representar objetivos unificados para o Estado; ii) a grande estratégia é um processo contínuo de articulação e revisão que opera ao longo do continuum guerra-paz; iii) para tornar-se efetiva uma grande estratégia deve distinguir e manter alinhados elementos como política (interna e externa); doutrina; estratégia e operações. Ainda segundo Martel (Ibidem), o processo de implementação consiste de dois elementos: i) o ordenamento das bases domésticas do poder nacional para o fortalecimento do interesses de longo prazo do Estado; ii) a habilidade do Estado em balancear meios e fins.

Para fins deste trabalho, considera-se coerente uma Grande Estratégia com legitimidade interna suficiente ancorada nas ameaças externas; ação coerente, criação de estruturas institucionais adequadas e desenvolvimento de equipamentos adequados para o relacionamento com as ameaças percebidas.

3. Estados Unidos

Ao tratar da Grande Estratégia dos Estados Unidos, Paul Miller (2012, p.7) aponta cinco pilares principais:

> [...] defender o liberalismo é apenas um componente da Grande Estratégia dos EUA. Existem outros quatro: defender o território americano de qualquer ataque, manter uma balança de poder favorável entre as grandes potências, punir atores agressivos e investir em governança e capacidades dos aliados externos. Assim como o apoio à democracia, esses objetivos amplos encontram-se no centro da política externa *mainstream* dos EUA, tendo apoio bipartidário e mantendo consistência ao longo do tempo. (MILLER, 2012, p.7)[8]

O debate quanto à Grande Estratégia estadunidense apresenta graus de comprometimento distintos, reconhecendo a preponderância do país enquanto superpotência militar e econômica, bem como o caráter ideológico de dissuasão do liberalismo e democracia enquanto condições para a manutenção da paz internacional. Posen e Ross (1997, p.6) apresentam as quatro visões concorrentes, sendo elas o neo-isolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia. Segundo os autores (*ibid*, p.7), as quatro estratégias discordam quanto à fragilidade da política internacional, ou seja, na probabilidade de desdobramentos que desfavoreçam os interesses estadunidenses.

O **neo-isolacionismo** adota uma posição realista defensiva[9], focada na inexistência de um competidor capaz de ameaçar a segurança e integridade territorial dos Estados Unidos. Segundo seus defensores, no relacionamento com os Estados Unidos, as potências tentam dissuadi-los, os fracos tentam seduzi-los e os desprovidos de recursos tentam culpá-los (*ibid*, p.13). O **engajamento seletivo** almeja a garantia da paz entre as grandes potências, possuidoras de capacidades militares e industriais consolidadas. Para os defensores desta estratégia, a participação estadunidense é fundamental para evitar a letargia de balanceamentos de poder[10], corrigir decisões inadequadas de chefes de Estado e para garantir a dissuasão nuclear, sobretudo através do incentivo à não proliferação (*ibid*, p.18). A **segurança cooperativa** apresenta-se como o paradigma mais ideológico, onde a ação coletiva de democracias, dentro das organizações internacionais, é a chave para a manutenção da paz. Estados não democráticos ou em processos de transição devem ser auxiliados para que

---

[8] Tradução nossa. No original: "[...] championing liberalism is only one component of US grand strategy. There are four others: defending the American homeland from atack, maintaining a favourable balance of power among the great powers, punishing rogue actors, and investing in good governance and allied capabilities abroad.2 Like support for democracy, these broad goals are well within the mainstream of US foreign policy; they enjoy bipartisan support, and have been remarkably consistent for decades."

[9] A teoria do Realismo Defensivo se alicerça na manutenção do *status quo* entre as potências, constrangidas por fatores estruturais e pela dissuasão promovida pelas armas nucleares. Para maior aprofundamento, recomenda-se a leitura da obra clássica de Kenneth Waltz, o Homem, o Estado e a Guerra.

[10] Posen enfatiza também o papel de conflitos regionais que possam afetar as dinâmicas securitárias das Grandes Potências, o que mantém o Oriente Médio e a região da Eurásia enquanto zonas estratégicas para o engajamento norte-americano, seja pela dependência de recursos minerais no primeiro caso quanto pelos imperativos geopolíticos definidos durante a Segunda Guerra Mundial e pela Guerra Fria, no segundo caso.

completem tal processo[11]. Tal paradigma também se apoia na "interdependência estratégica", definida pela propensão de que um conflito origine outros. Para tanto, a não-proliferação nuclear apresenta-se como um ponto chave (*ibid*, p.25-26). Já a **primazia** é marcada pela premissa de que somente a preponderância do poder dos Estados Unidos é capaz de manter a paz, sendo capaz de intimidar a qualquer potencial desafiante[12] (*ibid,* p.35).

Posen (2003, p.8-9) identifica a hegemonia militar norte-americana enquanto alicerçada no "comando dos comuns" - o ar e o espaço, áreas que não estão circunscritas pelo território de nenhum Estado e que fornecem acesso à maior parte do globo - capazes de promover a projeção de poder militar e econômico, além de enfraquecer os adversários ao restringir seu acesso a mercados e assistência externa. A literatura do "comando dos comuns" os apresenta como uma herança da política de busca por hegemonia empreendida durante a Guerra Fria, bem como apresenta as ameaças postas pela difusão de capacidades econômicas e tecnológicas nos setores civis, possibilitando o aumento de letalidade de armamentos tradicionais, o uso de meios caracterizados como "assimétricos", que contestam a dominância tecnológica estadunidense e retornam à lógica Clausewitzeana de favorecimento da posição defensiva frente ao ataque (*ibid,* p.22-24).

A partir de tais considerações, Posen (*ibid,* p. 45-46) considera o engajamento seletivo enquanto estratégia adequada para promoção da paz entre as Grandes Potências, através da credibilidade na proteção que o Comando dos Comuns proporciona aos aliados dos Estados Unidos. A racionalidade do engajamento seletivo aliada ao potencial de projeção de poder advindo do Comando dos Comuns e à globalização econômica são elementos que ajudam a compreender o apoio à hegemonia norte-americana.

Autores como Caverley e Kapstein (2016, p.167) identificam a produção e comércio de armamentos de alta tecnologia pelos Estados Unidos enquanto um componente crucial na busca por alianças para a manutenção conjunta da paz internacional. O comércio de armas funciona como instrumento de influência a Estados menores, gerenciamento de corridas armamentistas, incentivo à alianças através da interoperabilidade e diminuição de capacidades rivais. Entretanto, o tamanho de sua economia e orçamento de defesa, bem como a posição privilegiada na curva de aprendizado não engendram diminuição de custos marginais na produção de armamentos. As restrições de transferência de tecnologia, as sanções a fornecedores concorrentes e a recusa à exportação de produtos sem concorrência direta constituem barreiras de entrada no mercado de armamentos e explicitam o poder estadunidense.

Tal cenário explicita um fator paradoxal da Grande Estratégia estadunidense: a tática - através do complexo-militar industrial e do *lobby* engendrado pelas *defense contractors* - que se sobressai às concepções estratégicas de engajamento seletivo e fornecem armamentos desejados pelo principal comprador da indústria de defesa norte-americana, o Pentágono, suprindo-o do material necessário para a manutenção do Comando dos Comuns. (*Ibid,* p.171-172). A busca pela primazia - relacionada com o tamanho do orçamento e com o tipo de aquisição que esta necessita - mitiga a possibilidade de estabelecimento de parcerias estratégicas com países importantes para a garantia da segurança coletiva, tanto pelo receio no

[11] Diferentemente do engajamento seletivo, onde a participação estadunidense em conflitos regionais se restringe aos seus interesses diretos, na segurança cooperativa, a participação em conflitos internos é necessária para evitar o seu transbordamento e transformação em conflitos interestatais.

[12] A primazia sobrepõe a lógica do engajamento seletivo e da segurança cooperativa, ao identificar nas Grandes Potências a maior ameaça à ordem internacional.

fornecimento de tecnologias para tais regiões quanto pelos esforços em desenvolver armamentos que, tanto seus aliados quanto inimigos, estão tentando derrotar (*ibid*, p.178).

O debate atual se dá quanto aos impactos da busca de uma postura isolacionista, sobretudo frente ao expansionismo da política externa estadunidense pós 2001. A posição preeminente no debate é a de que apesar dos ímpetos de desengajamento, os Estados Unidos podem adaptar sua estratégia a novos constrangimentos e desafios, à exemplo do que foi feito após as campanhas no Vietnam e no Iraque (BROOKS, IKENBERRY, WOHLFORTH, 2013, p.50), mas que a Grande Estratégia permanece estável a partir de uma interação entre poder e hábito, onde a busca pela manutenção da "Ordem Securitária Americana" constrange o poder decisório da Casa Branca (PORTER, 2018).

Por fim, Miller (2012, p. 8) indica as principais ameaças percebidas pelos Estados Unidos atualmente. Segundo ele,

> Hoje, os Estados Unidos enfrentam três ameaças principais. Primeiramente, é a presença de Estados poderosos e autocráticos armados com armas nucleares. Em especial, destacam-se países que podem ser hostis aos interesses americanos, como Rússia, China, Coréia do Norte e possivelmente o Irã. Em segundo lugar, ameaças que provém dos Estados falidos e dos atores que operam neles, como piratas, criminosos, traficantes e especialmente terroristas. Por fim, existe o que o teórico David Kilcullen chamou de 'campanhas de insurgência global Islâmica perpetuadas por jihadistas, militantes e terroristas com o intuito de acabar com a influência do ocidente. (MILLER, 2012,p. 8)[13]

3. China

Segundo Cintra e Pinto (2017): "a economia chinesa cresceu 10% ao ano nos últimos 30 anos, tornando-se a "fábrica do mundo" e gerando uma nova divisão internacional da produção. No plano internacional, a China tem obtido cada vez mais poder no âmbito das instituições multilaterais e das negociações bilaterais com outros países em desenvolvimento e desenvolvidos, projetando o seu poder no tabuleiro geoeconômico e geopolítico asiático e mundial." No entanto, é observável a dependência econômica chinesa da rota que segue pelo Mar do Sul da China, concatenando com suas pretensões de integrar-se a economia mundial. Para isso, a China está construindo uma forte Marinha para proteger suas rotas de abastecimento independentemente da Marinha americana. O objetivo de longo prazo é exercer controle sobre os Mares da China e empurrar a Marinha americana para o Pacífico Ocidental (CINTRA, PINTO, 2017). Brevemente após a fundação da República Popular da China, em 1949, a Comissão Militar Central (CMC), estabeleceu uma estratégia militar guiada pela ativa defesa, consequentemente ligada aos desenvolvimentos e mudanças na defesa e segurança nacionais, adentrando em inúmeras revisões da estratégia militar segundo o contexto da percepção de ameaça do país (China's Military Strategy, 2015). Portanto, a pronunciação

---

[13] Tradução nossa. No original: "Today, the United States faces three principal threats. Firstly, the preeminent threat to the United States, and to the global liberal order more generally, is the presence of powerful, autocratic states armed with nuclear weapons. Unlike during the Cold War, when the United States faced only two nuclear autocracies, it may soon face fve: not just Russia and China, but also North Korea, which has tested a nuclear device, Iran, which may well be on the way to doing so, and possibly even Pakistan. All of these states are at least uncooperative with, if not outright hostile to, the United States. A second threat that did not exist during the Cold War comes in the form of failed states and the rogue actors that operate from them, such as pirates, organised criminals, drug cartels and terrorists. Thirdly, there is what counter-insurgency theorist David Kilcullen has called the 'global Islamist insurgency campaigns by violent jihadist militants and terrorists to eject the Western influences from 'Muslim lands', overthrow secular governments, replace them with jihadist regimes, and eventually establish the supremacy of their brand of Islam across the world." (MILLER, 2012, p.8).

contida no China’s Military Strategy de 2015, exalta que, nos últimos anos, "A China tem insistido no caminho de desenvolvimento pacífico e não vai envolver-se na expansão militar. Neste sentido, o governo chinês não vai mudar sua política de defesa nacional. Isso é tanto um compromisso solene da China à comunidade internacional, quanto um princípio básico executado na construção do exército chinês." (China’s Military Strategy, 2015).

Quanto à cooperação militar internacional, a estratégia de defesa nacional reitera que a China vai desenvolver as relações militares pacíficas e não dirigidas contra terceiros, de forma a criar um mecanismo internacional de confiança militar. À medida que o centro de gravidade econômica e estratégica mundial está mudando cada vez mais rapidamente para a região da Ásia-Pacífico, os EUA mantêm sua estratégia de "reequilíbrio" e aumentam sua presença militar e suas alianças militares nessa região. No tocante à percepção de ameaça na região, o Japão não está poupando esforços para se esquivar do mecanismo do pós-guerra, reformulando suas políticas militares e de segurança. Esse desenvolvimento causou graves preocupações entre outros países da região. Sobre as questões relativas à soberania territorial da China e aos direitos e interesses marítimos, alguns dos seus vizinhos marinhos tomam medidas provocativas e reforçam a sua presença militar nos recifes e ilhas da China que ocuparam ilegalmente. É, portanto, uma tarefa de longa data para a China salvaguardar seus direitos e interesses marítimos. Certas disputas pelo território da terra ainda estão latentes. A península coreana e o nordeste da Ásia estão envoltos em instabilidade e incerteza. O terrorismo regional, o separatismo e o extremismo são desenfreados. Tudo isso tem um impacto negativo na segurança e estabilidade ao longo da periferia da China (China’s Military Strategy, 2015). Paralelamente, a cooperação sino-russa, segundo o ministro chinês, se baseia "no fortalecimento da cooperação bilateral em várias esferas, na coordenação estreita em questões internacionais e crescentes trocas entre nossos países", mantendo estável as relações econômicas e políticas entre as duas nações.

Portanto, as forças armadas da China assumem as seguintes tarefas estratégicas: (a) lidar com uma ampla gama de emergências e ameaças militares, e efetivamente salvaguardar a soberania e a segurança da terra territorial, do ar e do mar da China; (b) resguardar resolutamente a unificação da pátria para; (c) salvaguardar a segurança e os interesses da China em novos domínios para; (d) salvaguardar a segurança dos interesses estrangeiros da China; (e) manter a dissuasão estratégica e realizar um contra-ataque nuclear; (f) participar na cooperação de segurança regional e internacional e manter a paz regional e mundial; (g) fortalecer os esforços nas operações contra a infiltração, o separatismo e o terrorismo, a fim de manter a segurança política e a estabilidade social da China e; (h) desempenhar tarefas como resgate de emergência e socorro em caso de catástrofes, proteção de direitos e interesses, deveres de guarda e apoio ao desenvolvimento econômico e social nacional (China’s Military Strategy, 2015).

Considerando a percepção de ameaça frente à atuação no Mar do Sul da China, ainda segundo a Grande Estratégia da China, alguns países de fora da região buscam influenciar nos assuntos do Mar da China Meridional; algumas poucas mantêm vigilância e reconhecimento aéreo e marítimo constante contra a China. Assim, observa-se a oposição chinesa chinesa quanto ao envolvimento de fóruns e atores extrarregionais na Questão do Mar do Sul da China: os representante internacionais da China, como Su Hao, reiteraram as reivindicações chinesas e criticaram os opositores à política militar na região: “O Vietnã está tornando a questão multilateral e até mesmo envolvendo mais atores internacionais fora da Ásia. No entanto, sua estratégia não será bem-sucedida, porque a China se opõe a tais medidas ”. As fontes da República Popular da China permaneceram claras sobre como as diretrizes eram marginais na melhor das hipóteses, observando que“ as partes em disputa não são a China e a

ASEAN. as diretrizes alcançadas pelos dois lados não podem resolver as disputas... os litígios só podem ser tratados dentro de um quadro bilateral ". (SCOTT, 2013)

Acerca da estratégia político-militar chinesa em âmbito global, sua incoerência pode ser observada, ao longo das últimas décadas, pela participação desta nas instituições internacionais baseadas nos valores ocidentais (majoritariamente coordenados pelos EUA). Isso se dá pela forma com que a China se concilia com o sistema internacional, como um pilar fundamental na ascensão de sua política externa. Assim, a China "quebra as regras" da sua política doméstica ao tentar integrar sua iniciativa política às instituições ocidentais ao assimilá-las ao seus interesses de desenvolver o bem-estar econômico chinês e consequentemente legitimar o regime político nível global (Johnston, 2011:12). Entretanto, as evidências da atuação militar se contrastam com a atuação econômica, em que esta condiz com a integração das instituições internacionais, como a ONU, opondo-se a visão de que a China busca minar o regime capitalista e liberal, ainda que considerada por este uma nação não-civilizada.

A política externa chinesa tem se baseado na defesa da soberania no seu mais tradicional significado. A China se mostra relutante em pautar temas contemporâneos congruentes ao sistema internacional, como direitos humanos e governança doméstica, podendo ser observado o distanciamento da política do Partido Comunista Chinês (PCC) da visão de mundo ocidental pautada pelas democracias liberais, as organizações não-governamentais e a sociedade civil (*ibid*, 2011:15). A defesa da soberania nacional que perpassa a estratégia chinesa consta, segundo Johnston (2011), pelo controle de armas fundamentado em dois principais pontos que demonstram desafios à política externa: (i) ações que violam o tratamento multilateral e (ii) ações que mantêm a China fora dos tratados multilaterais no cenário internacional, ambos ligados à performance calcada pelos interesses dos EUA.

Contudo, a aproximação chinesa dos interesses dos EUA sustenta a forma como a China aborda sua política externa face aos moldes do capitalismo atual, não infringindo em um combate direto à hegemonia norte-americana. Em suma, o movimento chinês junto das instituições capitalistas ocidentais reflete a contradição das lideranças do PCC, porém que serve aos interesses das pretensões internacionais da diplomacia de ascensão e/ou desenvolvimento pacífico da China (Johnston, 2011).

4. Brasil

O Índice Composto de Capacidade Nacional (CINC), desenvolvido pelo projeto Correlates of War, contém dados relativos a população total, população urbana, produção de aço e ferro, consumo de energia, número do efetivo das forças armadas e gastos com defesa dos países. Este Índice permite perceber como eles se encontram em relação à distribuição de capacidades materiais no sistema internacional, pois é calculado utilizando uma média de percentagens sobre o nível mundial dos seis componentes. Tais dados ajudam a perceber o poder do Brasil, pois mesmo que as capacidades materiais não sejam necessariamente o mesmo que poder (já que este envolve outros fatores), os dois conceitos estão muito próximos. Inclusive, para teóricos como John Mearsheimer, "o poder assenta nas capacidades materiais próprias de um Estado" (2001, p. 67), e ele divide o poder dos Estados em dois tipos: latente e militar. O poder latente refere-se aos aspectos socioeconômicos que participam da construção do poder militar, sendo baseado na riqueza e na dimensão total da sua população (também é importante o quanto investe em tecnologia). Contudo, o poder efetivo do Estado na política internacional é em última instância, para Mearsheimer, o poder militar.

No ranking do Índice CINC, o Brasil se encontra no 6º lugar, que indica um patamar bastante elevado de capacidades nacionais, considerando os critérios que o Índice contabiliza. Contudo, isso não significa que o Brasil seja o sexto em poder mundial, pois o poder é mais complexo que a contabilização dos critérios que o Índice utiliza. Ele exclui, por exemplo, características como investimento em tecnologia, qualidade das forças armadas, armamentos, etc. Ainda assim, ais dados quantitativos ajudam bastante a compreender o poder do país.

O CINC do Brasil ainda está muito distante do das grandes potências, como os Estados Unidos e a China. O índice do Brasil em 2012 é 0.0250626, o equivalente a 2,5% do total mundial, o dos Estados Unidos é 0.1393526, ou 13,93%, no mesmo ano e o da China é 0,2181166, ou 21,80%. Devemos considerar que o CINC da China se deve, entre outros fatores, ao imenso tamanho da sua população.

Mesmo com algumas distorções, é evidente que ainda que o Brasil possa se configurar uma potência regional no âmbito a América da Sul, está longe de ser uma potência em nível mundial. Se formos considerar as capacidades materiais como equivalentes em alguma medida ao poder material, o poder material do Brasil é muito menor que o das grandes potências, como a China e os Estados Unidos.

Comparemos os dados do Correlates of war referentes aos EUA, a China e ao Brasil para o ano de 2012. Os gastos militares (em bilhões de dólares americanos) dos Estados Unidos foi equivalente à 655, da China foi 103 e do Brasil 35. O efetivo militar dos Estados Unidos, da China e do Brasil é, respectivamente, 1.569.000, 2.285.000, 318.000. A produção de ferro e aço (em milhares de toneladas) dos EUA é 88.695, da China é 731.040, e do Brasil 34.524; e o consumo de energia (em milhares de TEC – tonelada equivalente carvão) dos EUA é 3.159.873, da China é 5.333.707 e do Brasil é 345.842.

Todos estes dados demonstram como a indústria do Brasil e as forças armadas são incipientes, se comparadas às destes países, também refletindo a menor riqueza do país.

De acordo com o “The Military Balance 2016” (p.371), em 2015 o Ministério da Defesa brasileiro encontrou novos obstáculos aos seus planos de modernizar as capacidades militares do país. Enquanto programas prioritários como a construção de um submarino de propulsão nuclear prosseguiram, os cortes de gastos anunciados em maio atrasaram outras iniciativas de aquisição. A Defesa teve uma perda de 24% do orçamento em 2015, o equivalente a 1.7 bilhões de dólares, fazendo com a despesa discricionária em Defesa daquele ano fosse de apenas 5.2 bilhões de dólares. Ou seja, a maior parte dos gastos de Defesa do Brasil são obrigatórios, como o pagamento de salários, previdência, entre outros gastos.

Apesar das limitações orçamentárias, não houve revisão da ambição dos projetos, como fortalecer a marinha, aumentar a vigilância das fronteiras, adquirir aeronaves de combate Saab Gripen e desenvolver capacidades de defesa cibernética. Além disso, operações, treinamento, salários e instalações não foram revistos pelos cortes orçamentários. A articulação dessas ambições e objetivos através de documentos oficiais, como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, que possuem acréscimos de novas atribuições ao campo de defesa e segurança brasileira, são dotados de uma falta de capacidade do governo em atender à todo o planejamento estruturado devido a incompatibilidade do orçamento atribuído às indústrias de defesa e às demandas reconhecidas da área. Além da insuficiência de definições claras do que se pretende estrategicamente. Como exposto por Proença Jr. (2011, p.337-338)

> [...] sem clareza do que sejam as tarefas que explicam as capacidades necessárias, não se explicitam suas atividades-fim. Arrisca-se a ter definições que expressam a continuidade das ações mais rotineiras, visíveis, mesmo inteligíveis de fora das forças: as atividades-meio.

A esterilidade de coerência esbarra em afirmações como a de que as forças armadas serão organizadas “em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos. O Brasil

não tem inimigos no presente. Para não tê-los no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra.” (END, 2012) Enquanto linha de princípios, tal proposição indica como prioridade a capacitação e não o preparo para uma situação específica. No entanto, o princípio é guarnecido de limitações, sendo questionável o quanto isso é realmente possível, já que como no caso de China e Estados Unidos, normalmente, políticas de defesa são pensadas, ao menos em linhas gerais, a partir de inimigos ou desafios imediatos ou previsíveis. Ao mesmo tempo em que há a negação da existência de um inimigo no presente, ao longo do documento podemos identificar a explicitação de ameaças como o terrorismo, o narcotráfico, ameaças à Amazônia, ameaças à indissolubilidade da unidade federativa; e o controle sobre recursos naturais de interesse nacional abrangidos pelo território brasileiro. Proença Jr. (2011) apresenta fatores estruturais que permitem o Brasil deter um comportamento displicente e pouco declaratório ante os assuntos internacionais e políticas de defesa, já que sua posição privilegiada o coloca como beneficiário de uma paz e segurança internacional sem que haja a necessidade de arcar com os custos para sustentá-la. A disposição de estar salvaguardado sob a hegemonia regional dos Estados Unidos, que o protege diante da ingerência de potências extra regionais; a disparidade de poder em relação aos seus vizinhos; as relações de cooperação estabelecidas e a resolução negociada de suas fronteiras proporcionam ao país o usufruto de incoerências.

Essa posição enquanto beneficiário de uma ordem impacta na percepção de ameaças e na construção de uma estratégia que atenda aos requisitos supracitados, ao representar objetivos unificados para o Estado; articulação e revisão que opera ao longo do continuum guerra-paz; distinção e permanência do alinhamento de elementos como política (interna e externa); doutrina; estratégia e operações. Observados na ausência de políticas brasileiras direcionadas extra regionalmente e uma defesa do Atlântico que não esteja relacionada aos recursos energéticos, dificuldades em identificar ameaças nas grandes potências, como no caso dos Estados Unidos. Como exposto por Schweller (2006, pp. 99):

> A explicação da política doméstica de como a teoria do equilíbrio de poder realmente opera na prática, prediz que estados desunidos e incoerentes se envolverão de alguma forma de comportamento desvalorizado quando confrontado com ameaças perigosas. Por outro lado, estados unidos e coerentes poderão mobilizar recursos de seus países para quaisquer que sejam os propósitos que eles decidam (sejam eles prudentes ou imprudentes, além do escopo da teoria).

Além da ordenação, a falta de coesão social e entre elites nacionais influem na identificação das ameaças e em como ocorre a articulação e mobilização das capacidades nacionais,.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou analisar o processo de construção de uma Estratégia Nacional a partir da comparação entre os casos dos Estados Unidos, da China e do Brasil. Com isso, verificou-se que o poder (e a distribuição de poder) e as ameaças percebidas são fatores determinantes para a coerência, ou não, da Estratégia Nacional.

No caso dos Estados Unidos, a preponderância econômica e militar no cenário pós-Guerra Fria permite a observação de diversos cursos de ação, desde posturas de isolacionismo até a busca pela completa primazia militar através da tríade nuclear. O importante é analisar como a superpotência, de posse de capacidades materiais exuberantes, tem sua definição de interesses nacionais constrangida frente à interesses domésticos e externos. Ou seja, ao mesmo tempo em que precisa garantir a competitividade de suas empresas multinacionais e salvaguardar o sistema econômico internacional, os Estados Unidos continuam condicionados a prover a segurança nos comuns e a intervir em conflitos periféricos que ameacem seus

interesses prioritários ou que possibilitem a ascensão de uma potência regional capaz de desestabilizar as relações previamente estabelecidas. Ademais, no caso percebeu-se que a acumulação de poder levou a expansão da gama de ameaças percebidas (em termos de quantidade e espacialidade - consequência do comando dos comuns, sobretudo pela ascensão de concorrentes no domínio espacial). Isso conduziu a uma estratégia que, por vezes, torna-se incoerente principalmente em termos de sustentabilidade, devido aos elevados custos para sua manutenção.

É possível observar certas ambiguidades e incoerências em relação à estratégia chinesa, especialmente quando comparados os níveis estratégicos regional e global. À nível global, a estratégia chinesa aparenta certa acomodação às instituições ocidentais existentes e ao diálogo multilateral, por outro lado, à nível regional é possível observar uma postura revisionista especialmente nas disputas do Mar do Sul da China, no qual a China busca medidas bilaterais, exercendo um papel coercitivo como hegemonia regional, a fim de garantir os canais marítimo e terrestre que sustentam grande parte da sua economia, tanto como sua atuação militar e econômica.

Por fim, no caso do Brasil, diante de tantos pontos abordados é possível observar que a complexidade de uma política de defesa para o Brasil ultrapassa questões teóricas de definição e engloba a dificuldade de integração setorial, as barreiras políticas impostas ao setor militar, capacidade de articulação e legitimidade e estruturas institucionais que permitam o poder dar conta das ameaças percebidas, a carência de coerência nos gastos públicos, na articulação institucional, e nas táticas e operações.

Referências

BIDDLE, Tami Davis. **Strategy and Grand Strategy: what students and practitioners need to know**. Carlisle: U.S. Army War College Press, 2015.

BRANDS, Hal. **What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft From Harry S. Truman to George W. Bush**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

BROOKS, Stephen G.; IKENBERRY, G. John; WOHLFORTH, William C. **Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment**. International Security, v. 37, n. 3, p. 7–51, 2013.

CAVERLEY, Jonathan D.; KAPSTEIN, Ethan B. **Who's Arming Asia?** Survival, vol. 58 no. 2, April–May 2016, pp. 167–184.

CHINESE MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE. **China's Military Strategy: The State Council Information Office of the People's Republic of China**. Pequim, maio de 2015.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; PINTO, Eduardo Costa. **China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 37, nº 2 (147), pp. 381-400, abril-junho/2017.

EARLE, Edward Mead. **Makers of Modern Strategy**. 3. ed. Princeton: Princeton University Press, 1948.

FREEDMAN, Lawrance. **Strategy: a history**. New York: Oxford University Press, 2013.

GADDIS, John Lewis. **On Grand Strategy.** Penguin Press: New York, 2018.

GRAY, Colin S. **Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty**. Oxford University Press (UK), 2014.

HEUSER, Beatrice. **The evolution of strategy: Thinking war from antiquity to the present**. New York: Cambridge University Press, 2010.

JERVIS, R. **Perception and misperception in international politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976

LAYNE, Christopher. **Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?** World Policy Journal, v. 15, n. 2, p. 8–28, 1998.

LIDDELL HART, B.H. **Strategy: The Indirect Approach**. New York: Praeger, 1954.

MARTEL, William C. **Grand strategy in theory and practice: the need for an effective American foreign policy**. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2015.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics.** New York: W. W. Norton & Company, INC, 2001.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista. **Modelos de Reputação Internacional e Paradigmas de Política Externa.** CONTEXTO INTERNACIONAL – vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011, p. 435 – 453.

MILLER, Paul D. Five Pillars of American Grand Strategy. **The International Institute for Strategic Studies,** vol. 54, no. 5, pp. 7-44, 2012.

NYE (Jr.), Joseph S. **The future of Power.** Nova Iorque: Public Affairs, 2011.

PORTER, Patrick. **Why America's Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit and the U.S. Foreign Policy Establishment**. International Security, Vol. 42, No. 4, pp. 9–46, 2018.

POSEN, Barry R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony**.** International Security, Vol. 28, No. 1, pp. 5–46, 2003

______; ROSS, Andrew L. Competing Visions for U.S. Grand Strategy**. International Security**, Vol. 21, No. 3, pp. 5-53, 1997.

PROENÇA JUNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 50, n. 1, p. 29-46, June 2007.

SCHWELLER, Randall. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power.** Princeton University Press, 2006.

STEIN, Janice G. Threat Perception in International Relations. In: HUDDY, Leonie et. al. **Oxford Handbook of Political Psychology** (2 ed.), 2015.

WALT, S. M. Alliance formation and the balance of world power. **International Security** 9: 3–43, 1985

WALTZ, Kenneth N. **Why Iran Should Get the Bomb Nuclear Balancing Would Mean Stability.** Foreign Affairs, v. 92, n. 4, p. 2–5, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.